



MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal
Divisão de Orientação e Informações Técnicas

L726681/2026 - Chapecó/SC

EMENTA:

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS). APOSENTADORIA ESPECIAL DO MAGISTÉRIO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (CF), ART. 40, § 5º. LEI Nº 9.394, DE 1996 (LDB), ART. 37, § 2º. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. EQUIPARAÇÃO FUNCIONAL PROMOVIDA PELA LEI Nº 15.326, DE 2026. INEFICÁCIA PARA FINS PREVIDENCIÁRIOS. NECESSIDADE DE VÍNCULO FORMAL COM O CARGO DE PROFESSOR. JURISPRUDÊNCIA DO STF. ADI 3772. TEMA 965. VEDAÇÃO DE AMPLIAÇÃO DO BENEFÍCIO A OUTROS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, DA CF). IMPOSSIBILIDADE DE TRANSFORMAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO DE CARGOS COM EFEITOS PREVIDENCIÁRIOS. EXIGÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL (ART. 40, *CAPUT*, DA CF). FONTE DE CUSTEIO (ART. 195, § 5º DA CF).

A aposentadoria especial do magistério, prevista no art. 40, § 5º, da Constituição Federal (CF/1988) aplica-se exclusivamente ao servidor titular de cargo efetivo de professor, admitido mediante concurso público específico para o exercício da docência.

Nos termos do art. 67, § 2º, da Lei nº 9.394, de 1996, consideram-se funções de magistério aquelas exercidas por professor em atividades educativas desenvolvidas em estabelecimento de educação básica, compreendendo a docência, as funções de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que mantido o vínculo com o cargo de professor.

O conceito de “unidade escolar” restringe-se às escolas de educação básica, não abrangendo órgãos administrativos, como secretarias de educação, nem outras unidades da Administração Pública, ainda que relacionadas à política educacional.

O exercício de atividades fora do ambiente escolar, bem como o desempenho de funções administrativas, ainda que em unidade de ensino, ou o exercício de cargo diverso do de professor, interrompe a contagem do tempo especial, devendo o período ser computado apenas como tempo comum de contribuição.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), firmada, entre outros, na ADI 3772 e no Tema 965 da repercussão geral, consagra interpretação restritiva do benefício, limitando-o ao professor, vedada sua extensão a outros profissionais da educação, ainda que integrantes da carreira do magistério ou a ele equiparados.

A equiparação funcional promovida pela Lei nº 15.326, de 2026, ao incluir determinados profissionais na carreira do magistério, não produz efeitos previdenciários, não sendo suficiente para conferir direito à aposentadoria especial, ante a exigência de vínculo formal com o cargo de professor.

É vedada a transformação ou equiparação de cargos com atribuições distintas para fins de concessão de benefício previdenciário diferenciado, sob pena de afronta ao art. 37, II, da CF/1988.

A concessão ou ampliação de benefícios no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) exige prévia fonte de custeio e observância do equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos dos arts. 40, *caput*, e 195, § 5º, da CF/1988, bem como das normas de responsabilidade fiscal.

A aposentadoria especial do magistério possui caráter estritamente excepcional e restritivo, sendo devida exclusivamente ao professor no efetivo exercício de atividades pedagógicas em unidade escolar de educação básica, vedada sua ampliação por equiparação funcional ou por exercício de atividades fora desse contexto.

(Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS. GESCON L726681/2026. Data: 24/2/2026).

INTEIRO TEOR:

I - RELATÓRIO

1. O Município de Chapecó/SC encaminhou a este Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS), por meio do Sistema de Gestão de Consultas e Normas (Gescon-RPPS), questionamento sobre aposentadoria de professor, considerando a recente Lei nº 15.326, de 6 de janeiro de 2026.
2. Relata a existência de interpretações no sentido de que, a partir dessa norma, a aposentadoria especial do magistério poderia ser concedida independentemente de qual seja denominação do cargo, desde que o servidor esteja lotado em unidade escolar, que a escolaridade exigida para o cargo seja referente ao magistério e que suas funções estejam ligadas às atividades pedagógicas.
3. O entendimento do Município é restritivo, no sentido de que apenas os servidores ocupantes do cargo efetivo de Professor fariam *jus* à aposentadoria especial, desde que no exercício de funções típicas de magistério em unidade escolar, compreendendo atividades em sala de aula, bem como funções de direção, vice-direção e coordenação pedagógica, conforme já consolidado na jurisprudência.
4. Destaca que a própria Constituição Federal, em seu art. 40, § 5º, com redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 12 de novembro de 2019, assegura o direito à aposentadoria especial aos professores que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, fixado em lei

complementar do respectivo ente federativo, não fazendo menção a outras modalidades de ensino ou atuação docente fora dessas etapas.

5. Por isso, o Instituto de Previdência adota, como regra, o entendimento de que o direito à aposentadoria especial do magistério está constitucionalmente vinculado às atividades exercidas por ocupantes do cargo de professor, especificamente na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio, não alcançando, portanto, atividades desenvolvidas em outras Secretarias ou estruturas administrativas, como Esporte, Cultura ou congêneres. Nesses casos, os professores não atuam junto à educação básica formal, sendo comum, inclusive, que o público atendido seja composto por jovens, adultos ou idosos que já possuem a formação correspondente ao ensino fundamental ou médio. Por isso, essas atividades não se confundem com o magistério constitucionalmente protegido para fins de aposentadoria especial.

6. Acrescenta que, no ano de 2025, visando conferir maior organização administrativa às unidades escolares e mitigar controvérsias quanto ao conceito de funções de magistério para fins previdenciários, o Município de Chapecó promoveu a criação de diversos cargos efetivos distintos do cargo de Professor, a serem providos mediante concurso público, tais como o cargo efetivo de Coordenador Pedagógico, entre outros. Foram realizados concursos e os aprovados aguardam convocação para assumir os cargos em 2026.

7. Relata ainda que o Município tem observado, com frequência, o ajuizamento de ações judiciais - muitas delas com êxito - por servidores que, embora ocupem o cargo de Professor, exercem suas atividades fora de unidades escolares formais, como é o caso de docentes lotados na Secretaria de Esportes (escolinhas esportivas) e na Secretaria de Cultura (aulas de balé, pintura, violão, entre outras), postulando o reconhecimento do direito à aposentadoria especial do magistério.

8. Diante da relevância do tema e dos impactos previdenciários e administrativos decorrentes da interpretação adotada, o Município solicita manifestação deste Ministério, a fim de uniformizar procedimentos e assegurar a correta aplicação da legislação previdenciária. Relaciona os seguintes pontos a serem esclarecidos:

a) Qual o conceito de “unidade escolar” para fins de enquadramento na aposentadoria especial do magistério, sob a ótica da legislação previdenciária e educacional vigente.

b) Se é juridicamente possível o reconhecimento do direito à aposentadoria especial do magistério a servidores que exerçam atividades docentes fora de unidades escolares formais, tais como centros esportivos, culturais ou congêneres.

c) Se cargos distintos do de Professor, ainda que exijam formação em licenciatura e exerçam atividades pedagógicas, em unidade escolar, podem ser enquadrados como funções de magistério para fins de aposentadoria especial, à luz da legislação atual e da Reforma da Previdência.

II - ANÁLISE

9. Este Departamento exerce as competências de orientar, supervisionar, fiscalizar e acompanhar os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), com o objetivo de esclarecer o entendimento do Ministério da Previdência Social quanto às normas aplicáveis a esses regimes com fundamento no art. 9º, I e II da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, recepcionada como lei complementar pelo art. 9º da Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 12 de novembro de 2019. No exercício dessas competências, é considerado também o disposto na Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPS.

10. A matéria de que trata a consulta está relacionada a essas competências, o que justifica a análise e resposta em tese, sem exame de caso concreto.

II.1 - DA APOSENTADORIA DO PROFESSOR

11. Desde a EC nº 20 de 15 de fevereiro de 1998, a diferenciação aplicável à aposentadoria do servidor titular de cargo efetivo de professor, está estabelecida no § 5º do art. 40 da Constituição Federal (CF). Na redação vigente, dada pela EC nº 103, de 2019, está prevista a REDUÇÃO DE 5 (CINCO) ANOS EM RELAÇÃO À IDADE exigida dos demais servidores, desde que comprovado o TEMPO DE EFETIVO EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DE MAGISTÉRIO NA EDUCAÇÃO INFANTIL E NO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO. Essa é a redação:

Constituição Federal de 1988 (redação vigente):

Art. 40. (*Omissis*)

[...]

§ 5º Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

12. O art. 10, § 2º da EC nº 103, de 2019, disciplinou transitoriamente a matéria no âmbito do RPPS da União, prevendo a redução para professores federais nestes termos:

Emenda Constitucional nº 103, de 2019:

Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.

[...]

§ 2º Os servidores públicos federais com direito a idade mínima ou tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria na forma dos §§ 4º-B, 4º-C e 5º do art. 40 da Constituição Federal poderão aposentar-se, observados os seguintes requisitos:

[...]

III - o titular do cargo federal de professor, aos 60 (sessenta) anos de idade, se homem, aos 57 (cinquenta e sete) anos, se mulher, com 25 (vinte e cinco) anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, para ambos os sexos.

[...]

§ 7º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em

vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

13. Conforme o § 7º acima transcrito, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, permanecem aplicáveis as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da Emenda. Por isso, para os servidores dos entes federativos que ainda não adaptaram sua legislação às previsões da EC nº 103, de 2019, permanece válida a redação abaixo, do § 5º do art. 40 da CF, anterior a essa Emenda, que prevê redução de cinco anos nos requisitos de idade e de tempo de contribuição em relação aos demais servidores:

Constituição Federal de 1988 (redação da EC nº 20, de 1998):

Art. 40. (*Omissis*)

[...]

§ 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

14. Da transcrição, observa-se, que a EC nº 20, de 1998, exigiu o cumprimento do TEMPO DE EFETIVO EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DE MAGISTÉRIO NA EDUCAÇÃO INFANTIL E NO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO para aplicação dos redutores. A esse respeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) foi proferida inicialmente no sentido de que, para efeito de aposentadoria especial de professores, somente seria computado o tempo em sala de aula. Inclusive, a uniformidade desse entendimento acarretou a edição da Súmula nº 726, de 26/11/2003, no seguinte teor: "Para efeito de aposentadoria especial de professores, não se computa o tempo de serviço prestado fora da sala de aula." (SÚM. 726).

15. A análise do tema foi novamente levado à apreciação do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3772 depois que a Lei nº 11.301, de 10 de maio de 2006, incluiu o § 2º no art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) - para CONCEITUAR "FUNÇÕES DE MAGISTÉRIO", ESPECIFICAMENTE PARA OS EFEITOS DO DISPOSTO NO § 5º DO ART. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, ou seja para concessão da aposentadoria do professor segurado dos RPPS e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Pode ser observado na redação a seguir que, além de ampliar o conceito para atividades exercidas fora de sala de aula, a redação aprovada pelo Congresso do § 2º no art. 67 também equiparava os especialistas em educação aos professores para fins de aposentadoria especial:

Lei nº 9.394, de 1996 - LDB:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

[...]

§ 2º PARA OS EFEITOS DO DISPOSTO NO § 5º DO ART. 40 E NO § 8º DO ART. 201 da Constituição Federal, são consideradas FUNÇÕES DE MAGISTÉRIO AS EXERCIDAS POR PROFESSORES E ESPECIALISTAS EM EDUCAÇÃO no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e

modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico. (Incluído pela Lei nº 11.301, de 2006) (grifamos)

16. No julgamento da ADI 3772, o plenário do STF decidiu no sentido de que essa ampliação é inconstitucional, pois APENAS O PROFESSOR PODE SE BENEFICIAR DA REDUÇÃO PREVISTA NO § 5º DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO. Caso haja o desempenho de funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico pelo professor e, DESDE QUE TAIS FUNÇÕES SEJAM EXERCIDAS EM ESTABELECIMENTOS DE EDUCAÇÃO BÁSICA, não haverá interrupção na contagem de tempo de efetivo exercício de magistério. Confira-se a ementa e trechos dos votos que compõem o acórdão da ADI 3772, no sentido do entendimento majoritário que prevaleceu e que serão importantes nesta análise:

ADI 3.772, RED. DO AC. MIN. RICARDO LEWANDOWSKI, J. 29-10-2008, P, DJE DE 29-10-2009: EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MANEJADA CONTRA O ART. 1º DA LEI FEDERAL 11.301/2006, QUE ACRESCENTOU O § 2º AO ART. 67 DA LEI 9.394/1996. CARREIRA DE MAGISTÉRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL PARA OS EXERCENTES DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, COORDENAÇÃO E ACESSORAMENTO PEDAGÓGICO. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 40, § 5º, E 201, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME.

I - A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar.

II - AS FUNÇÕES DE DIREÇÃO, COORDENAÇÃO E ACESSORAMENTO PEDAGÓGICO INTEGRAM A CARREIRA DO MAGISTÉRIO, DESDE QUE EXERCIDOS, EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO BÁSICO, POR PROFESSORES DE CARREIRA, EXCLUÍDOS OS ESPECIALISTAS EM EDUCAÇÃO, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal.

III - Ação direta julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme, nos termos supra.

TRECHOS DO ACÓRDÃO:

[...]

Conforme visto, a presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto o artigo 1º da Lei Federal nº 11.301/2006. Dispositivo legal que, invocando o § 5º do art. 40 e mais o § 8º do art. 201 da C.F., estabeleceu que professores e especialistas em educação têm direito à mesma aposentadoria especial; ou seja, aposentadoria com idade e tempo de contribuição paritariamente reduzidos, se se dedicarem a atividades de docência, direção de unidade escolar, coordenação e assessoramento pedagógico. Sendo que a causa de pedir da peça inicial do processo é esta: a aposentadoria especial foi conferida pela Constituição Federal tão somente ao professor que desempenhe atividade de docência, entendida como tal a que se passa em sala de aula, no desempenho do específico mister de ensino regular ou habitual.

[...]

16. Pois bem, não tenho como procedente nenhum dos fundamentos em que se louvou a defesa da constitucionalidade do texto normativo posto em causa. Isso porque a Lei Maior Federal me parece deferir uma aposentação favorecida apenas ao professor e a mais nenhum outro profissional (donde o advérbio "exclusivamente"), ali no âmbito da educação infantil e do ensino dito fundamental e médio. É ler o § 5º do artigo 40 e o § 8º do artigo 201, que deferem a ele, professor, o direito a uma diminuição de idade e tempo de contribuição para aposentar-se. Mas em ambas as passagens normativas, o advérbio "exclusivamente" consubstancia uma prerrogativa e, nessa medida, não alcança uma série aberta de pessoas,

porém uma série fechada de beneficiários: os docentes. A EXIGIR, COMO SUCEDE COM TODA PRERROGATIVA (SUPERDIREITO QUE É) UMA INTERPRETAÇÃO ESTRITA OU NÃO AMPLIATIVA. [...]A Constituição Federal não garantiu aposentadoria especial ao profissional da educação "lato sensu", mas, unicamente, ao professor que exerça as funções que lhe são próprias: as de docência.

[...]

19. Tenho, portanto, que, em tema de aposentadoria, a Lei Federativo-republicana tratou diferentemente o professor e os demais profissionais da educação. Isso não significa, porém, que a nossa Constituição haja se descuidado destes últimos. Ao contrário, a eles a Constituição se referiu, por explicitude, estabelecendo como um dos princípios da política educacional sua englobada valorização, conforme consta do inciso V do art. 206, a saber:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

[...]

20. Disto concluo que a Constituição Federal impõe ao Poder Público valorizar os profissionais da educação, todos eles: professores, especialistas, pedagogos, diretores de estabelecimento escolar, etc. MAS APENAS AO PROFESSOR É QUE ELA CONFERE APOSENTADORIA ESPECIAL, E O FAZ UTILIZANDO NO § 5º DO ART. 40 E NO § 8º DO ART. 201 O SUBSTANTIVO RESTRITO A EXPRESSÃO "PROFESSOR", E NÃO O FRASEADO ABERTO "PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO".

21. OBSERVE-SE QUE O § 4º DO ARTIGO 40 E O § 1º DO ARTIGO 201 DA CARTA MAGNA PROÍBEM, NO REGIME PRÓPRIO E NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA, A ADOÇÃO DE REQUISITOS DIFERENCIADOS PARA A APOSENTADORIA. A REGRA, POIS, É A VEDAÇÃO DE REQUISITOS DIFERENTES, MAS COM ALGUMAS EXCEÇÕES DE LOGO EXPLICITADAS. UMA DELAS, PRECISAMENTE, É A DA APOSENTADORIA DO PROFESSOR COM TEMPO DE EFETIVO EXERCÍCIO EM FUNÇÕES DE MAGISTÉRIO, QUE LHE FOI CONFERIDA EM RAZÃO DAS PECULIARIDADES DO SEU LABOR, POIS FOCADAMENTE VOLTADO PARA O "PLENO DESENVOLVIMENTO DA PESSOA, SEU PREPARO PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA E SUA QUALIFICAÇÃO PARA O TRABALHO", COMO EXPLICITADO PELO ARTIGO 205 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

[...]

Nenhuma pessoa estranha à função do magistério---isto é, que não seja professor - poderá gozar do benefício constitucional da aposentadoria especial. Mas dele gozará o professor, ainda que no desempenho de direção de unidade escolar e/ou de coordenação e assessoramento pedagógico.

[...]. (grifamos)

17. O inteiro teor do acórdão demonstra que, no julgamento, o Plenário analisou detalhadamente o tema de que trata esta consulta: os efeitos previdenciários da previsão do § 2º do art. 67 da LDB que, diga-se, ainda está vigente com mesma redação.

18. Depois do julgamento da ADI 3722, foi admitido pelo STF o RE 1.039.644 e, no mesmo julgamento de 13/10/2017, definiu-se a tese para o Tema 965, da repercussão geral, intitulado APOSENTADORIA ESPECIAL PREVISTA NO ART. 40, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO: CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO POR PROFESSOR NA ESCOLA EM FUNÇÕES DIVERSAS DA DOCÊNCIA. Foi reafirmada a jurisprudência da Corte conforme a ementa do acórdão de admissibilidade e mérito do tema:

RE 1.039.644 – TEMA 965:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL DOS PROFESSORES (CONSTITUIÇÃO, ART. 40, § 5º). CONTAGEM DE TEMPO EXERCIDO DENTRO DA ESCOLA, MAS FORA DA SALA DE AULA.

1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca do cômputo do tempo de serviço prestado por professor na escola em funções diversas da docência para fins de concessão da aposentadoria especial prevista no art. 40, § 5º, da Constituição.

2. Reafirma-se a jurisprudência dominante desta Corte nos termos da seguinte tese de repercussão geral: PARA A CONCESSÃO DA APOSENTADORIA ESPECIAL DE QUE TRATA O ART. 40, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO, CONTA-SE O TEMPO DE EFETIVO EXERCÍCIO, PELO PROFESSOR, DA DOCÊNCIA E DAS ATIVIDADES DE DIREÇÃO DE UNIDADE ESCOLAR E DE COORDENAÇÃO E ACESSORAMENTO PEDAGÓGICO, DESDE QUE EM ESTABELECIMENTOS DE EDUCAÇÃO INFANTIL OU DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO.

3. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC. Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reafirmada, nos termos do art. 323-A do Regimento Interno. (grifamos)

19. Considerando o entendimento do STF, a matéria foi prevista no art. 164 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, com a seguinte redação:

Portaria MTP nº 1.467, de 2022:

Art. 164. Os requisitos e critérios para a concessão, cálculo e reajustamento das aposentadorias e da pensão por morte previstas no art. 40 da Constituição Federal serão estabelecidos pelo ente federativo com amparo em parâmetros técnico-atuariais que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial de que trata esse artigo em sua redação vigente dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, bem como observarão as seguintes prescrições nele expressas: (Redação dada pela Portaria MPS nº 1.180, de 16/04/2024).

[...]

II - deverão ser estabelecidos em lei complementar do ente federativo:

a) o tempo de contribuição e os demais requisitos de concessão de aposentadoria; e
b) o tempo mínimo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, observado o disposto no § 1º, para que os OCUPANTES DO CARGO DE PROFESSOR tenham idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades dos demais segurados do RPPS, definidas conforme inciso I;

[...]

§ 1º Conforme § 2º do art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, SÃO CONSIDERADAS FUNÇÕES DE MAGISTÉRIO AS EXERCIDAS POR SEGURADO OCUPANTE DE CARGO DE PROFESSOR no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de EDUCAÇÃO BÁSICA, FORMADA PELA EDUCAÇÃO INFANTIL, ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO, EM SEUS DIVERSOS NÍVEIS E MODALIDADES, INCLUÍDAS, ALÉM DO EXERCÍCIO DE DOCÊNCIA, AS DE DIREÇÃO DE UNIDADE ESCOLAR E AS DE COORDENAÇÃO E ACESSORAMENTO PEDAGÓGICO. (grifamos)

20. Considera-se estabelecimento de educação básica A UNIDADE EM QUE O PROFESSOR MINISTRA AULAS E DESEMPENHA ATIVIDADES PEDAGÓGICAS, OU SEJA, AS ESCOLAS. Tendo em vista que são consideradas funções de magistério as exercidas em estabelecimento de educação infantil, de ensino fundamental ou médio, se o professor titular de cargo efetivo for cedido (com ou sem cargo em comissão), para exercício de atividades fora desses estabelecimentos, a contagem do tempo de efetivo exercício de magistério deve ser interrompida.

21. É importante registrar que NEM MESMO A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ENTE FEDERATIVO SE CARACTERIZA COMO ESTABELECIMENTO DE EDUCAÇÃO INFANTIL OU DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO. Trata-se de um órgão da prefeitura responsável pela política educacional no município, com funções de gerir a rede de ensino e desempenhar as outras ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS correlatas para o adequado funcionamento das escolas. Por isso, no período em que o professor desempenhou atividades na Secretaria de Educação, ocorreu o afastamento das ATIVIDADES PEDAGÓGICAS, não podendo ser considerado como de efetivo exercício das funções de magistério. O tempo correspondente será contado como tempo de contribuição comum para aposentadoria em RPPS.

22. Também não se computa como tempo de funções de magistério, o período que o professor desempenhar atividades administrativas em qualquer órgão da Administração, mesmo que seja dentro da unidade escolar. O STF decidiu nesse sentido em agravo regimental na Reclamação nº 17426, conforme ementa do acórdão abaixo:

RCL 17426 AGR, RELATOR(A): MIN. ROBERTO BARROSO, PRIMEIRA TURMA, DJE 25-08-2016: Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. RECURSO INTERPOSTO NA VIGÊNCIA DO CPC/2015. EFETIVIDADE DA DECISÃO DO STF NA ADI 3.772/DF. MAGISTÉRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL.

1. Atividades meramente administrativas não podem ser consideradas como magistério, sob pena de ofensa à autoridade da decisão proferida na ADI 3.772/DF.

2. Agravo regimental desprovido, com aplicação de multa prevista no art. 1.021, §§ 4º e 5º, do CPC/2015.

[...]

5. Na linha do decidido na apreciação da liminar, atividades meramente administrativas não podem ser consideradas como magistério, sob pena de ofensa à autoridade da decisão proferida na ADI 3.772/DF. NÃO É O FATO DE SER PROFESSOR OU DE TRABALHAR NA ESCOLA QUE GARANTE O DIREITO À APOSENTADORIA ESPECIAL, MAS O DESEMPENHO DE FUNÇÕES ESPECÍFICAS, ASSOCIADAS AO MAGISTÉRIO DE FORMA DIRETA. Ao lado do professor que atua em sala de aula, aqueles encarregados das atividades de direção, coordenação e assessoramento pedagógico se inserem na condução da atividade-fim da escola, na medida em que acompanham os próprios processos educacionais. Os demais funcionários, embora relevantes, enquadram-se neste contexto de forma menos íntima e, por isso mesmo, foram excluídos da aposentadoria especial pela mencionada ADI 3.772/DF.

23. Nesse julgamento, restou claro que, embora desempenhem funções relevantes, os demais profissionais da educação foram excluídos da aposentadoria especial pelo STF na interpretação do § 5º do art. 40 da CF.

II.2 - DA MUDANÇA NA LDB PELA LEI Nº 15.326, DE 2026

24. Passa-se a examinar o objeto da consulta: se a Lei nº 15.326, de 6 de janeiro de 2026, afetou a aplicação da aposentadoria do professor amparado em RPPS, quer dizer, se gerou efeitos previdenciários. Os demais aspectos relacionados ao tema serão tratadas somente na medida do necessário para esclarecer a questão central que está relacionada às competências deste Departamento.

25. O art. 61 da LDB trata dos profissionais da educação escolar básica. Essa é a redação vigente, ao qual foi incluído o § 2º pela Lei nº 15.326, de 2026, para tratar dos professores da educação infantil:

Lei nº 9.394, de 1996 - LDB:

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

I - PROFESSORES HABILITADOS EM NÍVEL MÉDIO OU SUPERIOR PARA A DOCÊNCIA NA EDUCAÇÃO INFANTIL E NOS ENSINOS FUNDAMENTAL E MÉDIO; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

II - trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

III - trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do *caput* do art. 36; (Incluído pela lei nº 13.415, de 2017)

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação. (Incluído pela lei nº 13.415, de 2017)

§ 2º SÃO CONSIDERADOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL, DEVENDO SER ENQUADRADOS NA CARREIRA DO MAGISTÉRIO, INDEPENDENTEMENTE DA DESIGNAÇÃO DO CARGO QUE OCUPAM, OS QUE EXERCEM FUNÇÃO DOCENTE E ATUAM DIRETAMENTE COM AS CRIANÇAS EDUCANDAS, COM FORMAÇÃO NO MAGISTÉRIO OU EM CURSO DE NÍVEL SUPERIOR E APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO. (Incluído pela Lei nº 15.326, de 2026) (grifamos)

26. Os primeiros profissionais da educação escolar básica discriminados pelo *caput* do art. 61) foram os “habilitados em nível médio ou superior para a DOCÊNCIA na EDUCAÇÃO INFANTIL E NOS ENSINOS FUNDAMENTAL E MÉDIO” (inciso I do *caput*). Essa expressão corresponde à previsão do § 5º do art. 40, que diferencia a aposentadoria do professor que cumprir exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de MAGISTÉRIO na EDUCAÇÃO INFANTIL E NO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO.

27. Os outros incisos do *caput* do art. 61 relacionam os demais profissionais da educação básica, identificados como trabalhadores em educação (incisos II e III) e os outros profissionais (incisos IV e V).

28. Na redação do novo § 2º do art. 61 da LDB, pode se ver que a Lei nº 15.326, de 2026, EQUIPAROU A PROFESSORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL os profissionais da educação que:

- a) exercem função docente;
- b) atuam diretamente com as crianças educandas; e
- c) possuem formação no magistério ou curso de nível superior.

29. Segundo o dispositivo, quando cumpridos esses requisitos, esses profissionais DEVEM SER ENQUADRADOS NA CARREIRA DO MAGISTÉRIO, INDEPENDENTEMENTE DA DESIGNAÇÃO DO CARGO que ocupam.

30. Apesar dessas alterações normativas, será demonstrado nesta resposta, que nenhum efeito previdenciário decorrerá da implementação desta determinação, visto que não basta que o cargo integre a carreira de magistério para que o seu titular tenha aposentadoria diferenciada.

31. De início, é importante atentar para a redação do texto legal e das expressões utilizadas pela redação incluída na LDB pela Lei nº 15.326, de 2026. Quando se tratou na inclusão na carreira do magistério houve uma DETERMINAÇÃO: todos os profissionais que possuem os requisitos antes listados DEVEM SER ENQUADRADOS nessa carreira (independentemente da denominação do cargo). Essa redação parece almejar uma uniformização de tratamento funcional dos profissionais da educação entre os entes federativos.

32. Ocorre que não houve determinação de mudança dos cargos diversos desses profissionais para o cargo de professor, até porque essa previsão representaria burla ao princípio constitucional do concurso público, aspecto que será detalhado no próximo tópico desta resposta. O termo utilizado pela lei foi: são CONSIDERADOS professores, previsão que mais se aproxima de uma EQUIPARAÇÃO a professores, até porque, segundo a redação da lei, a inclusão na carreira de magistério deve ser feita independentemente da designação do cargo que os servidores ocupam. Não se observa qualquer determinação de mudança porque a denominação do cargo e suas características são definidas pela legislação local conforme cada caso e se relacionam às suas atribuições efetivas.

33. A expressão da lei “INDEPENDENTEMENTE DA DESIGNAÇÃO DO CARGO QUE OCUPAM” deixa claro que a Lei nº 15.326, de 2016, não determinou aos entes federativos que realizassem a transformação dos cargos atuais para o cargo de professor. Então, os profissionais da educação que exercem função docente e atuam diretamente com as crianças educandas e possuem formação no magistério ou curso de nível superior devem ser enquadrados na carreira de magistério, no mesmo cargo de que são titulares, passando a ser “considerados” professores, não significando que “serão” professores.

34. Significa que os demais cargos distintos do de professor não terão o mesmo tratamento dado aos professores quanto às regras de aposentadoria. Inclusive, nem a lei poderia fazer essa uniformização porque, para a “equiparação” a professores, sequer foi exigida a formação no magistério, sendo admitida formação em qualquer curso de nível superior.

II.2.1 - DOS EFEITOS DA INCLUSÃO NA CARREIRA DO MAGISTÉRIO

35. A redação do § 2º do art. 61 da LDB conduz ao entendimento de que o termo “carreira” foi empregado de forma ampla, para representar a organização de cargos efetivos isolados, mas com “afinidade” entre si. Nesse caso, cada um desses cargos deve ser provido por meio de concurso público específico, ou seja, por provimento originário distinto para cada cargo, com denominação própria, que o servidor se habilitou ou habilitar em concurso público.

36. Deve ser assim quando as atribuições de cada cargo não são homogêneas, embora sejam afins e integrantes da mesma área de atuação do poder público, como a área da educação. Na hipótese de organização de cargos isolados afins (caso em exame), não se

admite haja apenas um ingresso originário por um concurso único, com provimentos derivados nos demais cargos (provimentos derivados). Esse foi o entendimento do STF exposto na ADI 3587, ementa a seguir:

ADI 3857 - TRIBUNAL PLENO - RELATOR: MIN. LEWANDOWSKI J. 18/12/2008 P. 27/02/2009: EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO CEARÁ. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO DISPOSTO NO ART. 37, II, DA CF. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - São inconstitucionais os artigos da Lei 13.778/2006, do Estado do Ceará que, a pretexto de reorganizar as carreiras de Auditor Adjunto do Tesouro Nacional, Técnico do Tesouro Estadual e Fiscal do Tesouro Estadual, ensejaram o provimento derivado de cargos.

II - Dispositivos legais impugnados que afrontam o comando do art. 37, II, da Constituição Federal, o qual exige a realização de concurso público para provimento de cargos na Administração estatal.

III - Embora sob o rótulo de reestruturação da carreira na Secretaria da Fazenda, procedeu-se, na realidade, à instituição de cargos públicos, cujo provimento deve obedecer aos ditames constitucionais.

IV - Ação julgada procedente.

37. A disposição de cargos em carreira, em sentido específico e restrito deste termo, ocorre quando os cargos são dispostos de forma hierárquica e não paralela. São cargos graduados uns em relação aos outros e possuem competências homogêneas e mesma natureza de trabalho e não apenas afinidade de atribuições. Nesse caso, o ingresso se dá por concurso (provimento originário) apenas para o primeiro cargo, com passagem para os demais se dá por promoção (provimentos secundários). Um bom exemplo é o da magistratura em que o concurso público se dá para o ingresso no cargo de Juiz de direito substituto, com progressão para Juiz titular, depois ao cargo de Desembargador e Ministro dos tribunais. Não há a realização de concurso público para os cargos subsequentes.

38. Essa NÃO é a natureza da carreira de que trata a Lei em análise, visto que, na carreira de magistério não há hierarquia entre os diversos profissionais da educação e não existe (nem deve haver) promoção de um cargo a outro, visto que as atribuições de cada um, embora afins, não são homogêneas. Portanto, o cargo de professor continuará isolado e somente ao seu titular poderá ser concedida a aposentadoria especial.

39. Feitos esses esclarecimentos, deve-se lembrar que toda norma deve gerar efeitos jurídicos até porque essa é a razão de ser de uma lei que não teve sua validade retirada por outra ou por decisão judicial. Mas, quanto ao § 2º do art. 61 da LDB, inserido pela Lei nº 15.326, de 2026, os efeitos para os servidores não devem ser de cunho funcional e trabalhista, aspectos esses que deverão ser interpretados e implementados pelos órgãos competentes.

40. Ocorre que, desde a EC nº 20, de 1998, que alterou substancialmente o art. 40 da CF, a previdência do servidor se constitui como uma área do Direito independente, que não se confunde com o regime funcional dos servidores titulares de cargo efetivo.

41. Da análise realizada conforme as competências deste Departamento, é possível afirmar que o dispositivo analisado não é apto a gerar consequências previdenciárias. Não se admite que uma lei assegure a titulares de cargos variados - por equiparação - o benefício diferenciado assegurado pela Constituição apenas ao titular de um cargo determinado. Neste

caso, o destinatário do direito é apenas o professor, de forma restritiva, conforme entendeu o STF nas diversas decisões apontadas. Portanto, essa norma não pode ampliar o direito à aposentadoria a titulares de cargos apenas porque foram “equiparados” à professor e incluídos na carreira ampla do magistério.

42. Como lembrado pelo STF no julgamento da ADI 3772, o art. 40 veda tratamentos diferenciados entre servidores para fins de aposentadoria, exceto naquelas hipóteses em que ele mesmo indica (§§ 4º, 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º). Segundo a Corte, justamente por se tratarem de exceções à regra, esses dispositivos devem ser interpretados restritivamente. Na transcrição do trecho do acórdão da ADI feita nesta resposta, foi registrado, pelo STF, que embora a CF tenha imposto ao Estado a valorização de todos os profissionais da educação (art. 206, V da CF), apenas ao professor foi conferida a aposentadoria especial, pois o § 5º do art. 40 utilizou o substantivo restrito de "PROFESSOR", e não a expressão aberta "PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO”.

43. Significa que a exceção de que trata o § 5º do art. 40 da Constituição Federal se aplica apenas ao servidor que fez CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO DE PROFESSOR, para exercer a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio. Somente se admite o cômputo do tempo de atividades de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico se for mantida a titularidade do cargo efetivo de professor. Inclusive, em caso de exoneração desse cargo com ingresso em cargo efetivo de diretor de escola ou de coordenador, por exemplo, não se admite a soma dos tempos correspondentes para a aposentadoria especial prevista no § 5º do art. 40 da CF. A esse respeito, cita-se a recente decisão do STF no RE 1.520.559 AgR, em que a Corte decidiu que, para a contagem de tempo especial, não basta a função pedagógica, EXIGE-SE O VÍNCULO FORMAL COM O CARGO DE PROFESSOR. Confira-se a ementa do acórdão:

AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.520.559 SÃO PAULO:

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE PROFESSORA. EXONERAÇÃO DO CARGO DE DOCENTE E INGRESSO EM NOVO CARGO DE DIREÇÃO ESCOLAR. INTERPRETAÇÃO DO ART. 40, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ADI Nº 3.772/DF E TEMA Nº 965 DO EMENTÁRIO DA REPERCUSSÃO GERAL.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo regimental interposto por professora aposentada contra decisão pela qual se deu provimento a recurso extraordinário do Estado de São Paulo no qual se reformou acórdão mediante o qual havia sido reconhecido seu direito à aposentadoria especial com base no tempo exercido no cargo de diretora escolar, mesmo após exoneração do cargo de professora de carreira.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em definir se servidora que, após ser exonerada do cargo efetivo de professora, ingressa por novo concurso em cargo de direção escolar, continua fazendo jus à aposentadoria especial do magistério prevista no art. 40, § 5º, da CRFB, à luz da interpretação firmada no Tema RG nº 965 e na ADI nº 3.772/DF.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O STF firmou, no julgamento do Tema RG nº 965, a tese de que a aposentadoria especial de professor abrange também o tempo de efetivo exercício em atividades de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, desde que exercidas por professores de carreira em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio.

4. NA ADI Nº 3.772/DF FOI REFORÇADA ESSA INTERPRETAÇÃO AO SE CONSIDERAR CONSTITUCIONAIS ESSAS FUNÇÕES COMO PARTE DA CARREIRA DO MAGISTÉRIO, MAS APENAS QUANDO EXERCIDAS POR DOCENTES EFETIVOS, E NÃO POR PROFISSIONAIS DESVINCULADOS DA CARREIRA DE PROFESSOR.

5. No caso concreto, ficou comprovado que a agravante foi exonerada do cargo de professora e, posteriormente, assumiu o cargo de diretora por meio de novo concurso, rompendo, assim, o vínculo funcional que legitimaria a contagem do tempo para fins de aposentadoria especial.

6. O entendimento do Tribunal de origem, ao admitir a contagem desse tempo como se integrasse a mesma carreira, destoa da jurisprudência consolidada do STF e viola a interpretação conferida à norma constitucional no julgamento do Tema RG nº 965.

7. A tentativa de sustentar, com base em similaridade de funções, que houve continuidade de carreira esbarra nos critérios objetivos firmados pelo STF: não basta a função pedagógica, exige-se o vínculo formal com o cargo de professor.

8. Diante disso, o agravo regimental não apresenta argumentos capazes de afastar a fundamentação da decisão agravada.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

Tese de julgamento: “A APOSENTADORIA ESPECIAL DO MAGISTÉRIO, PREVISTA NO ART. 40, § 5º, DA CRFB, ALCANÇA APENAS O TEMPO DE EXERCÍCIO DE ATIVIDADES PEDAGÓGICAS QUANDO DESEMPENHADAS POR PROFESSORES DE CARREIRA. O INGRESSO EM CARGO DE DIREÇÃO ESCOLAR POR NOVO CONCURSO, COM EXONERAÇÃO DO CARGO DE PROFESSOR, ROMPE O VÍNCULO NECESSÁRIO PARA O CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO COMO SE DE MAGISTÉRIO FOSSE. PARA A INTERPRETAÇÃO DO TEMA RG Nº 965, DEVEM SER OBSERVADOS OS LIMITES ESTABELECIDOS PELA ADI Nº 3.772/DF, NA QUAL SE EXCLUI DA APOSENTADORIA ESPECIAL AQUELES QUE NÃO MAIS OCUPAM CARGO DE PROFESSOR.”

II.3 - DO INGRESSO EM CARGO PÚBLICO

44. Depois de definido que somente o titular do cargo efetivo de professor, segurado de RPPS, tem aptidão para se beneficiar da previsão do § 5º do art. 40, há que se examinar as condições para ingresso em cargo público. Esse exame é importante para esclarecer a impossibilidade de que os titulares de cargos diversos relacionados à educação passem a titularizar, por lei, o cargo de professor.

45. Segundo o art. 37, II da Constituição Federal, a investidura em cargo depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo, na forma prevista em lei. Então, o cargo deve ser criado por lei que também deve definir suas atribuições, discriminando os deveres e competências do seu titular. É a lei que estabelece a disciplina do cargo e o identifica como integrante da organização administrativa do ente federativo.

46. O STF tem jurisprudência pacificada no sentido de ser inconstitucional o provimento em cargo por transformação de outro com atribuições distintas, devendo ser rejeitada qualquer burla à exigência de concurso público. Citam-se as seguintes decisões, começando pela ADI 231 que pacificou entendimentos da Corte sobre vários aspectos do tema depois da Constituição de 1988:

ADI 231, REL. MIN. MOREIRA ALVES, J. 5-8-1992, P, DJ DE 13-11-1992:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. ASCENSÃO OU ACESSO, TRANSFERÊNCIA E APROVEITAMENTO NO TOCANTE A CARGOS OU EMPREGOS PÚBLICOS.

O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos é, no atual sistema constitucional, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, indispensável para cargo ou emprego público isolado ou em carreira. PARA O ISOLADO, EM QUALQUER HIPÓTESE; PARA O EM CARREIRA, PARA O INGRESSO NELA, QUE SÓ SE FARÁ NA CLASSE INICIAL E PELO CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS OU DE PROVAS E TÍTULOS, NÃO O SENDO, PORÉM, PARA OS CARGOS SUBSEQUENTES QUE NELA SE ESCALONAM ATÉ O FINAL DELA, POIS, PARA ESTES, A INVESTIDURA SE FARÁ PELA FORMA DE PROVIMENTO QUE É A "PROMOÇÃO".

ESTÃO, POIS, BANIDAS DAS FORMAS DE INVESTIDURA ADMITIDAS PELA CONSTITUIÇÃO A ASCENSÃO E A TRANSFERÊNCIA, QUE SÃO FORMAS DE INGRESSO EM CARREIRA DIVERSA DAQUELA PARA A QUAL O SERVIDOR PÚBLICO INGRESSOU POR CONCURSO, E QUE NÃO SÃO, POR ISSO MESMO, ÍNSITAS AO SISTEMA DE PROVIMENTO EM CARREIRA, AO CONTRÁRIO DO QUE SUCEDE COM A PROMOÇÃO, SEM A QUAL OBVIAMENTE NÃO HAVERÁ CARREIRA, MAS, SIM, UMA SUCESSÃO ASCENDENTE DE CARGOS ISOLADOS.

O inciso II do art. 37 da CF também não permite o "aproveitamento", uma vez que, nesse caso, há igualmente o ingresso em outra carreira sem o concurso exigido pelo mencionado dispositivo.

Ação direta de inconstitucionalidade que se julga procedente para declarar inconstitucionais os artigos 77 e 80 do ato das disposições constitucionais transitórias do Estado do Rio de Janeiro.

= ADI 94, rel. min. Gilmar Mendes, j. 7-12-2011, P, DJE de 16-12-2011. Vide RE 222.236 AgR, rel. min. Néri da Silveira, j. 17-10-2000, 2ª T, DJ de 24-11-2000. Vide RE 306.938 AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 18-9-2007, 2ª T, DJ de 11-10-2007. Vide ADI 430, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-5-1994, P, DJ de 1º-7-1994 (grifamos)

ADI 917, RED. DO AC. MIN. TEORI ZAVASCKI, J. 6-11-2013, P, DJE DE 30-10-2014:

“A Lei 10.961/1992 do Estado de Minas Gerais autoriza que cargos sujeitos a preenchimento por concurso público sejam providos por "acesso", ficando preferencialmente destinados a categoria de pretendentes que já possui vínculo com a administração estadual. Com tal destinação, o instituto do acesso é, portanto, incompatível com o princípio da ampla acessibilidade, preconizado pelo art. 37, II, da Constituição.”

ADI 3.434 MC, VOTO DO REL. MIN. JOAQUIM BARBOSA, J. 23-8-2006, P, DJ DE 28-9-2007:

“O STF firmou sólida jurisprudência no sentido de que o art. 37, II, da CF rejeita qualquer burla à exigência de concurso público. Há diversos precedentes em que a tônica é a absoluta impossibilidade de se afastar esse critério de seleção dos quadros do serviço público (cf. ADI 2.689, rel. min. Ellen Gracie, Pleno, j. 9-10-2003; ADI 1.350 MC, rel. min. Celso de Mello, Pleno, j. 27-9-1995; ADI 980 MC, rel. min. Celso de Mello, Pleno, j. 3-2-1994); ADI 951, rel. min. Joaquim Barbosa, Pleno, j. 18-11-2004), até mesmo restringindo possíveis ampliações indevidas de exceções contidas na própria Constituição, a exemplo do disposto no art. 19 do ADCT (cf. ADI 1.808 MC, rel. min. Sydney Sanches, Pleno, j. 1º-2-1999). O rigor na interpretação desse dispositivo constitucional impede inclusive formas de provimento derivado de cargo público, por ascensão interna.”

= RE 635.206 AgR-AgR-AgR, rel. min. Roberto Barroso, j. 17-2-2017, 1ª T, DJE de 17-3-2017. Vide ADI 336, rel. min. Eros Grau, j. 10-2-2010, P, DJE de 17-9-2010.

ADI 2.689, REL. MIN. ELLEN GRACIE, J. 9-10-2003, P, DJ DE 21-11-2003:

“Conforme sedimentada jurisprudência deste Supremo Tribunal, a vigente ordem constitucional não mais tolera a transferência ou o aproveitamento como formas de

investidura que importem no ingresso de cargo ou emprego público sem a devida realização de concurso público de provas ou de provas e títulos.”

= ADI 97, rel. min. Moreira Alves, j. 25-6-1993, P, DJ de 22-10-1993

ADI 248 - Tribunal Pleno Rel Min. Celso de Mello; j, 18/11/1993 P. 08/04/1994:

EMENTA: ADIN - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ADCT, ARTS. 69 E 74) – PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS PUBLICOS (TRANSFERENCIA E TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS) - OFENSA AO POSTULADO DO CONCURSO PÚBLICO - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADO AO CHEFE DO EXECUTIVO - PROCEDENCIA DA AÇÃO.

- Os Estados-membros encontram-se vinculados, em face de explícita previsão constitucional (art. 37, *caput*), aos princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais ressalta, como vetor condicionante da atividade estatal, a exigência de observância do postulado do concurso público (art. 37, II). A partir da Constituição de 1988, a imprescindibilidade do certame público não mais se limita a hipótese singular da primeira investidura em cargos, funções ou empregos públicos, impondo-se as pessoas estatais como regra geral de observância compulsória.

- A TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS E A TRANSFERÊNCIA DE SERVIDORES PARA OUTROS CARGOS OU PARA CATEGORIAS FUNCIONAIS DIVERSAS TRADUZEM, QUANDO DESACOMPANHADAS DA PREVIA REALIZAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS OU DE PROVAS E TÍTULOS, FORMAS INCONSTITUCIONAIS DE PROVIMENTO NO SERVIÇO PÚBLICO, POIS IMPLICAM O INGRESSO DO SERVIDOR EM CARGOS DIVERSOS DAQUELES NOS QUAIS FOI ELE LEGITIMAMENTE ADMITIDO. Insuficiência, para esse efeito, da mera prova de títulos e da realização de concurso interno. Ofensa ao princípio da isonomia.

- A iniciativa reservada das leis que versem o regime jurídico dos servidores públicos revela-se, enquanto prerrogativa conferida pela Carta Política ao Chefe do Poder Executivo, projeção específica do princípio da separação de poderes. Incide em inconstitucionalidade formal a norma inscrita em Constituição do Estado que, subtraindo a disciplina da matéria ao domínio normativo da lei, dispõe sobre provimento de cargos que integram a estrutura jurídico-administrativa do Poder Executivo local.

- A supremacia jurídica das normas inscritas na Carta Federal não permite, ressalvadas as eventuais exceções proclamadas no próprio texto constitucional, que contra elas seja invocado o direito adquirido. Doutrina e jurisprudência”.

47. Cabe realce ao julgamento da ADI 3332, em que foi examinada a previsão de lei de reestruturação de serviços estaduais que previu a transposição de um cargo para outro sem a aprovação em concurso público. Transcreve-se a ementa do acórdão:

ADI 3.332, REL. MIN. EROS GRAU, J. 30-6-2005, P, DJ DE 14-10-2005:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 13 DA LEI N. 8.032/03 DO ESTADO DO MARANHÃO. CARGO PÚBLICO. INVESTIDURA POR TRANSPOSIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. O texto constitucional em vigor estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. É INCONSTITUCIONAL A CHAMADA INVESTIDURA POR TRANSPOSIÇÃO.

2. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.

= RE 565.603 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 27-10-2009, 1ª T, DJE de 27-11-2009.

48. A unificação ou transformação de cargos distintos em um só é considerada irregular justamente porque fere o princípio da legalidade e da isonomia que deve reger a regra do concurso público. Se foram realizados vários concursos para cargos distintos isolados, com atribuições diferenciadas, a unificação ou transformação posterior contraria a Constituição Federal.

49. Diante disso, os diversos cargos de profissionais da educação listados no art. 61 da LDB, não podem ser transformados em cargos de professores, nem mesmo por lei local sob pena de descumprir o art. 37, II da CF.

II.4 - DA EXIGÊNCIA DE CUSTEIO PRÉVIO E DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO RPPS

50. Há outros motivos que impedem que a Lei nº 15.326, de 2026, gere efeitos na concessão de aposentadoria pelos RPPS. É que, antes de assegurar ou ampliar benefício previdenciário, cada ente deve adotar as providências necessárias para seu custeio, de forma a manter o equilíbrio financeiro e atuarial do regime e evitar impactos não previstos, conforme determina o *caput* do art. 40 da Constituição.

51. Além disso, o § 5º do art. 195 da CF, a seguir, veda a criação, majoração ou extensão de benefício ou serviço da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total:

Constituição Federal de 1988:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...]

§ 5º NENHUM BENEFÍCIO OU SERVIÇO DA SEGURIDADE SOCIAL PODERÁ SER CRIADO, MAJORADO OU ESTENDIDO SEM A CORRESPONDENTE FONTE DE CUSTEIO TOTAL. (grifamos)

52. O STF definiu que o § 5º do art. 195 da Constituição Federal é autoaplicável, conforme a seguinte decisão:

RE 151106 – 1ª. TURMA- CELSO DE MELLO J. 28/0/1993 P.26/11/1993:

EMENTA: CONSTITUCIONAL - PREVIDENCIÁRIO - VALOR MINIMO DO BENEFÍCIO - FONTE DE CUSTEIO - CF, ART. 195, PAR. 5. - APLICABILIDADE IMEDIATA DA NORMA INSCRITA NO ART. 201, PARAGRAFOS 5. E 6., DA CARTA POLÍTICA - PRECEDENTES (PLENÁRIO E TURMAS DO STF) - AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se, de modo unânime e uniforme, no sentido da auto-aplicabilidade das normas inscritas no art. 201, pars. 5. e 6., da Constituição da República.

- A garantia jurídico-previdenciária outorgada pelo art. 201, parágrafos 5. e 6., da Carta Federal deriva de norma provida de eficácia plena e revestida de aplicabilidade direta, imediata e integral. Esse preceito da Lei Fundamental qualifica-se como estrutura jurídica dotada de suficiente densidade normativa, a tornar prescindível qualquer mediação legislativa concretizadora do comando nele positivado.

- Essa norma constitucional - por não reclamar a *interpositio legislatoris* - opera, em plenitude, no plano jurídico, todas as suas virtualidades *eficaciais*, revelando-se aplicável, em consequência, desde a data da promulgação da Constituição Federal de 1988.

- A EXIGÊNCIA INSCRITA NO ART. 195, PAR. 5., DA CARTA POLÍTICA TRADUZ COMANDO QUE TEM, POR DESTINATÁRIO EXCLUSIVO, O PRÓPRIO LEGISLADOR ORDINÁRIO, NO QUE SE

REFERE A CRIAÇÃO, MAJORAÇÃO OU EXTENSÃO DE OUTROS BENEFÍCIOS OU SERVIÇOS DA SEGURIDADE SOCIAL.

[RE 151.106 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 28-9-1993, 1ª T, DJ de 26-11-1993.]Vide RE 220.742, rel. min. Néri da Silveira, j. 3-3-2008, 2ªT, DJ DE 4-9-1998

53. Conforme o entendimento do STF constante no seguinte processo, nem mesmo ao Poder Judiciário é permitido ampliar benefício previdenciário sem previsão legal e a fonte de custeio total:

RE 597389-1 – PLENO MIN. GILMAR MENDES, PLENO, DJ 22/04/2009:

EMENTA: Questão de Ordem. Recurso extraordinário. 2. Previdência Social. Revisão de benefício previdenciário. Pensão por morte. 3. Lei nº 9.032, de 1995. Benefícios concedidos antes de sua vigência. Inaplicabilidade. 4. Aplicação retroativa. Ausência de autorização legal. 5. Cláusula indicativa de fonte de custeio correspondente à majoração do benefício previdenciário. Ausência 6. Jurisprudência pacificada na Corte. Regime de repercussão geral. Aplicabilidade. 7. Questão de ordem acolhida para reafirmar a jurisprudência do Tribunal e determinar a devolução aos tribunais de origem dos recursos extraordinários e agravos de instrumento que versem sobre o mesmo tema, para adoção do procedimento legal. 8. Recurso extraordinário a que se dá provimento.

TRECHO DO ACÓRDÃO:

A Corte ainda assentou o entendimento de que A MAJORAÇÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS, ALÉM DE SUBMETIDA AO POSTULADO DA CONTRAPARTIDA (CF, ART. 195, § 5º), TAMBÉM DEPENDE, PARA SUA LEGÍTIMA ADEQUAÇÃO AO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, DA OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI FORMAL, cuja incidência traduz limitação ao exercício da função jurisdicional do Estado.

Por isso, não se revela constitucionalmente possível, ao Poder Judiciário, sob o fundamento da isonomia, estender, em sede jurisdicional, majoração de benefício previdenciário, quando inexistente, na lei, a indicação da correspondente fonte de custeio total, sob pena de o Tribunal, se assim proceder, atuar, em ilegítima condição de legislador positivo, o que contraria o art. 2º da Constituição Federal. (grifamos)

54. A regra do § 5º do art. 195 da CF está reproduzida no *caput* do art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, O art. 24 trata das despesas com a seguridade social e seu 2º deixa claro que a regra se aplica a benefícios de previdência, inclusive os destinados aos servidores públicos, ativos e inativos, e aos pensionistas:

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

[...]

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

55. Ainda sobre critérios a serem observado para aumento de despesas de pessoal pelos entes, cabe lembrar que o § 1º do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal exige que os atos que criarem despesas obrigatórias de caráter continuado devem ser instruídos com a estimativa e origem dos recursos para seu custeio. Para esse efeito, considera-se a despesa

corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Segundo o art. 16, I da LRF, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deve abranger o exercício em que entrarem vigor e os dois subsequentes. Outras exigências foram estabelecidas no art. 17 dessa Lei.

56. Vale mencionar também o art. 169, § 1º, I, da Constituição que dispõe que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de despesas de pessoal ativo ou inativo só poderá ser feita se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes. Confira-se:

Constituição Federal de 1988:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (grifamos)

57. No mesmo sentido, o art. 113 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a seguir, incluído pela EC 95, de 2016, prevê que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro:

ADCT (CF de 1988):

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

58. Por tudo isso, a criação ou ampliação de um benefício exige planejamento financeiro, custeio prévio e atendimento às normas de responsabilidade fiscal da Constituição Federal e da LRF. Inclusive, o art. 69 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, estabelece que *“na hipótese de alteração legal relacionada à estrutura funcional e remuneratória dos segurados do RPPS, à ampliação e reformulação dos quadros existentes e às demais políticas de pessoal do ente federativo que possam provocar a majoração potencial dos benefícios do regime próprio, a unidade gestora, a partir de estudo técnico elaborado por atuário legalmente habilitado, acompanhado das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, deverá demonstrar a estimativa do seu impacto para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS”*.

II.5 - OUTRAS CONSIDERAÇÕES DA ANÁLISE

59. Além de não ser fundamento hábil para a transformação de cargos diversos de profissionais da educação para o cargo de professor, a Lei nº 15.326, de 2026, também não deve ser, por si só, motivo para a modificação da denominação legal de cargos da Administração do ente federativo para as futuras admissões de pessoal. É verdade que a

Administração deve repudiar e corrigir o desvio de funções e a eventual inadequação na nomenclatura de cargos e na discriminação das atividades de cada servidor. Mas essas são medidas administrativas que sempre devem ser adotadas como medida rotineira de eficiência. A Lei em análise não exige que a legislação local promova a unificação de cargos com atribuições e competências distintas.

60. Conforme já esclarecido, a determinação constante do novo § 2º do art. 61 da LDB é que os profissionais da educação que exercem função docente e atuam diretamente com as crianças educandas e possuem formação no magistério ou curso de nível superior DEVEM SER ENQUADRADOS NA CARREIRA DE MAGISTÉRIO e serão “considerados” professores, independentemente da denominação dos seus cargos. No entanto, independentemente dos efeitos administrativos/funcionais que vierem a ser estabelecidos em razão dessa equiparação, as atribuições de cada cargo devem continuar a ser diferenciadas e discriminadas conforme a necessidade observada também para os futuros servidores, respeitadas as demais normas da LDB. Além do respeito ao concurso público, à definição de competências de cada servidor, a necessidade de diferenciação de atribuições impede que todos os profissionais “considerados” professores, passem realmente a “ser” professores.

61. Sobre esse aspecto do tema, no RE 642.895, admitido no sistema de repercussão geral (Tema 667), o STF decidiu que é vedado à Administração usurpar a obrigatoriedade do concurso público a pretexto de reestruturar carreiras, aglutinando cargos diversos, com atribuições e responsabilidades diferentes dos cargos originais. Confira-se:

RE 642.895, REL. MIN. MARCO AURÉLIO, J. 15-5-2020, P, DJE DE 3-6-2020, TEMA 667/RG:
Tema 667 - Legitimidade da reestruturação de quadro funcional por meio de aglutinação, em uma única carreira, de cargos anteriormente providos em carreiras diferenciadas, sem a observância do concurso público.

Tese: É inconstitucional, por dispensar o concurso público, a reestruturação de quadro funcional por meio de aglutinação, em uma única carreira, de cargos diversos, quando a nova carreira tiver atribuições e responsabilidades diferentes dos cargos originais.

EMENTA DO ACÓRDÃO:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REESTRUTURAÇÃO DE QUADRO FUNCIONAL. AGLUTINAÇÃO, EM UMA ÚNICA CARREIRA, DE CARGOS DE CARREIRAS DIFERENCIADAS. INCONSTITUCIONALIDADE, POR DISPENSAR O CONCURSO PÚBLICO.

1. Tema 667 da repercussão geral: Legitimidade da reestruturação de quadro funcional por meio de aglutinação, em uma única carreira, de cargos anteriormente providos em carreiras diferenciadas, sem a observância do concurso público.

2. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade do artigo 24 da Resolução 002/2006, bem como do artigo 1º da Resolução 004/2006, ambas da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina – ALESC, sob o fundamento de que as normas impugnadas permitem o acesso a cargo diverso daquele para o qual o servidor prestou concurso público.

3. O artigo 24 da Resolução 002/2006 prevê a possibilidade de progressão funcional do cargo de Consultor Legislativo para o cargo de Procurador, dentro da carreira de Assessoria Institucional.

4. O cargo de Procurador, em qualquer de suas modalidades, tem atribuições e responsabilidades inegavelmente maiores que as atribuídas aos cargos de Consultor Legislativo I e II.

5. Assim, é evidente que não se trata apenas de progressão funcional dentro da mesma carreira, mas sim de acesso a cargo distinto por via transversa, o que é vedado pela Constituição Federal, ante a obrigatoriedade de realização de concurso público.

6. Dentro do arquétipo legal, constitucional e jurisprudencial que rege o acesso aos cargos públicos, vigora a regra da observância obrigatória do concurso público, não apenas na primeira investidura em cargos públicos, mas também o acesso a outros cargos no serviço público.

7. É VEDADO À ADMINISTRAÇÃO, A PRETEXTO DE REESTRUTURAR AS CARREIRAS, USURPAR A OBRIGATORIEDADE DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO.

8. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Tese de repercussão geral: "É INCONSTITUCIONAL, POR DISPENSAR O CONCURSO PÚBLICO, A REESTRUTURAÇÃO DE QUADRO FUNCIONAL POR MEIO DE AGLUTINAÇÃO, EM UMA ÚNICA CARREIRA, DE CARGOS DIVERSOS, QUANDO A NOVA CARREIRA TIVER ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DIFERENTES DOS CARGOS ORIGINAIS".

62. Além disso, embora o art. 4º da Lei nº 15.326, de 2026, tenha previsto que a implementação de suas previsões será regulamentada por ato do Poder Executivo, o ente federativo deverá continuar a cumprir as determinações constitucionais em vigor quanto às matérias que não podem ser tratadas por Decreto. Por exemplo, o art. 61, § 1º, II, da CF, reserva à lei, de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, a disciplina das matérias que disponham sobre o regime jurídico de seus servidores em todos os seus aspectos. Confira-se:

Constituição Federal de 1988:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

63. A Lei nº 15.326, de 2026, não estabeleceu regras autoaplicáveis ao regime jurídico dos servidores de cada ente em prejuízo da aplicação do art. 61, § 1º, II, da CF. Nas questões que exigem edição de lei, remanesce ao regulamento do Poder Executivo apenas a disciplina das questões que a própria lei permitir ou exigir. E a edição de lei exige o cumprimento das condições estabelecidas no tópico anterior desta resposta.

64. Os eventuais desvios porventura existentes na correlação entre as atividades efetivamente desempenhadas e a definição de qualquer cargo público, suas atribuições e competências de seu titular feitas pela lei local deve ser corrigida pelo ente federativo também por meio de lei. Trata-se do exercício do poder-dever da Administração de rever seus atos respeitados os limites de suas competências e as exigências da Constituição Federal e leis gerais.

III - CONCLUSÕES

65. Depois da análise do tema, é possível responder aos questionamentos formulados pelo consulente e resumir os demais esclarecimentos gerais prestados.

66. Sobre o CONCEITO DE “UNIDADE ESCOLAR” PARA FINS DE ENQUADRAMENTO NA APOSENTADORIA ESPECIAL DO MAGISTÉRIO, é importante lembrar que o § 2º do art. 67 da Lei nº 9.394, de 1996, delimita a aplicação do § 5º do art. 40 ao exercício de atividades educativas, pelo professor, em “estabelecimento de educação básica”. Esse dispositivo não foi alterado. Somente pode ser considerado estabelecimento de educação a unidade em que o professor ministra aulas e desempenha atividades pedagógicas: as escolas de educação básica propriamente ditas.

67. Se o professor amparado em RPPS for cedido (com ou sem cargo em comissão), para exercício de atividades fora desses estabelecimentos (as escolas), a contagem do tempo de efetivo exercício de magistério deve ser interrompida. Nem mesmo a secretaria de educação se caracteriza como estabelecimento de educação infantil ou de ensino fundamental e médio. Trata-se de um órgão da prefeitura responsável pela política educacional no município, com funções de gerir a rede de ensino e desempenhar as outras atividades administrativas correlatas para o adequado funcionamento das escolas.

68. O período de exercício de outro cargo distinto do de professor, ainda que exija formação em licenciatura e exerça atividades pedagógicas em unidade escolar, não pode ser considerado para soma do tempo de funções de magistério para fins de aposentadoria especial. Conforme a jurisprudência do STF que interpretou o § 2º do art. 67 da Lei nº 9.394, de 1996, à luz do § 5º do art. 40 da Constituição Federal esse dispositivo constitucional deve ser aplicado de forma restritiva ao professor. No acórdão da ADI 3772, foi registrado que, embora a Constituição Federal tenha imposto ao Poder Público *a valorização dos profissionais da educação, todos eles: professores, especialistas, pedagogos, diretores de estabelecimento escolar, etc, apenas ao professor é que ela confere aposentadoria especial, e o faz utilizando no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 o substantivo restrito "professor", e não o fraseado aberto "profissionais da educação"*.

69. No período em que o professor desempenhar atividades fora da escola, ocorre o afastamento das atividades pedagógicas, não podendo ser considerado como de efetivo exercício das funções de magistério. Por isso, ao delimitar a contagem do tempo de funções de magistério em estabelecimento de educação básica, o § 2º do art. 67 da Lei nº 9.394, de 1996 – LDB – que permanece em vigor – não admite cômputo do tempo fora das unidades formais de ensino ou em instituições congêneres. Neste caso, o tempo correspondente será contado como tempo de contribuição comum para aposentadoria em RPPS. Também não se computa como tempo de funções de magistério, o período que o professor desempenhar atividades administrativas em qualquer órgão do ente federativo, inclusive dentro do estabelecimento de educação, conforme decisão do STF na Reclamação 17426 Agr.

70. Então, no que concerne aos RPPS, a diferenciação na regra previdenciária se aplica apenas ao titular de um cargo efetivo: o de professor, que somente pode ser alçado pelo servidor por meio de concurso público para esse mesmo cargo. Nenhum outro segurado desse regime, ainda que seja titular de um cargo integrante da carreira do magistério ou de um cargo

equiparado ao de professor pelo § 2º do art. 61 da LDB, pode ser beneficiado pela regra especial do § 5º do art. 40 da CF.

71. As mudanças feitas na LDB pela Lei nº 15.326, de 2026, não alteram ou ampliam a aplicação do § 5º do art. 40 pelos entes federativos detentores de RPPS. Sua implementação não poderá gerar nenhum efeito previdenciário, visto que não basta que o cargo integre a carreira de magistério para que o seu titular tenha aposentadoria diferenciada.

72. Na redação do § 2º do art. 61 da LDB, pode se ver que a Lei nº 15.326, de 2026, equiparou a professores da educação infantil os profissionais da educação que exercem função docente; atuam diretamente com as crianças educandas; e possuem formação no magistério ou curso de nível superior. Esses profissionais devem ser enquadrados na carreira do magistério. O enquadramento deve ser feito independentemente da designação do cargo que ocupam.

73. Mas embora tenha havido a determinação de inclusão, na carreira de magistério, dos profissionais da educação que cumprirem os requisitos, não houve qualquer comando para a mudança de cargos, que deverão permanecer os mesmos em cumprimento ao princípio do concurso público. O termo utilizado foi: são “considerados” professores, que equivale a uma equiparação. Ocorre que essa equiparação de cargos diversos dos profissionais do magistério ao cargo de professor não pode gerar quaisquer efeitos quanto ao direito à aposentadoria especial de que trata o § 5º do art. 40.

74. Observa-se que, segundo a lei, a inclusão na carreira do magistério dos servidores que cumprirem as exigências deverá ser feita independentemente da designação do cargo que ocupam, ou seja, os servidores a serem enquadrados permanecerão titulares do cargo para o qual foram aprovados em concurso público. Nem poderia ser diferente e nem mesmo a lei local poderia fazer essa uniformização porque, para a “equiparação” a professores, sequer foi exigida a formação no magistério, sendo admitida formação em qualquer curso de nível superior.

75. Portanto, para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 da CF, como prevê expressamente o § 2º do art. 61 da LDB, ou seja, para fins da aposentadoria diferenciada no RPPS, permanece em vigor a interpretação dada a esse dispositivo pelo STF na ADI 3772 e no Tema 965 (RE 1.039.644): somente são consideradas funções de magistério as EXERCIDAS POR PROFESSORES no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico.

76. Ademais, conforme a tese definida pelo STF para o Tema 965, “para a concessão da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 5º, da Constituição, conta-se o tempo de efetivo exercício, PELO PROFESSOR, da docência e das atividades de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio”.

77. Diante disso, conclui-se que o termo “carreira” foi empregado no § 2º do art. 61 da LDB de forma ampla, para representar a organização de cargos efetivos isolados com “afinidade” entre si. Nesse caso, cada um desses cargos deve ser provido por meio de concurso público específico, ou seja por provimento originário distinto para cada cargo – com denominação própria – para o qual o servidor se habilitou ou habilitar em concurso público. Deve ser assim quando as atribuições de cada cargo não são homogêneas, embora sejam afins e integrantes da mesma área de atuação do poder público, como a do magistério. Na hipótese de organização de cargos isolados afins (caso em exame), não se admite haja apenas um ingresso originário por um concurso único, com provimentos derivados nos demais cargos (provimentos derivados). Esse foi o entendimento do STF exposto na ADI 3587.

78. A disposição de cargos em carreira, em sentido específico e restrito deste termo, ocorre quando os cargos são dispostos de forma hierárquica e não paralela. São cargos graduados uns em relação aos outros e possuem competências homogêneas e mesma natureza de trabalho e não apenas afinidade de atribuições. Nesse caso, o ingresso se dá por concurso (provimento originário) apenas para o primeiro cargo, com passagem para os demais se dá por promoção (provimentos secundários). Essa não é a natureza da carreira de que trata a Lei em análise, visto que, na carreira de magistério não há hierarquia entre os diversos profissionais da educação e não existe (nem deve haver) promoção de um cargo a outro, visto que as atribuições de cada um, embora afins, não são homogêneas. Portanto, o cargo de professor continuará isolado e somente ao seu titular poderá ser concedida a aposentadoria especial.

79. As normas dos RPPS não admitem que uma lei assegure, a titulares de cargos variados, componentes de uma carreira em sentido amplo, o benefício diferenciado, que foi assegurado diretamente pela Constituição apenas ao titular de um cargo determinado. Nesse caso, o destinatário do direito é apenas o professor, de forma restritiva, conforme entendeu o STF. Portanto, essa norma não pode ampliar o direito à aposentadoria a titulares de cargos apenas porque foram “equiparados” ao de professor e incluídos na carreira ampla do magistério.

80. Os efeitos jurídicos na norma em exame devem ser restritos aos aspectos administrativos e funcionais que deverão ser delimitados e esclarecidos pelas áreas competentes visto que a matéria é alheia às competências deste Departamento. Ocorre que, desde a EC nº 20, de 1998, que alterou substancialmente o art. 40 da CF, a previdência do servidor se constitui como uma área do Direito independente, que não se confunde com o regime funcional dos servidores titulares de cargo efetivo.

81. Significa que a exceção de que trata o § 5º do art. 40 da Constituição Federal somente se aplica apenas ao servidor que fez CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO DE PROFESSOR, para exercer a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio. Somente se admite que as atividades de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico sejam computadas como tempo de exercício de magistério se não houver a mudança no cargo efetivo de professor. Em caso de exoneração do cargo de professor com ingresso em outro cargo efetivo da carreira do magistério (ou mesmo na hipótese inversa) não será admitida a soma dos tempos correspondentes para a aposentadoria do professor. No RE 1.520.559 AgR, a Corte decidiu que, para a contagem de

tempo especial, não basta a função pedagógica, exige-se o vínculo formal com o cargo de professor.

82. O art. 37, II da Constituição Federal, conforme a interpretação do STF largamente demonstrada nesta resposta, não admite o provimento em cargo por transformação de outro com atribuições distintas a pretexto de reestruturação da Administração, por violação ao princípio da isonomia, devendo ser rejeitada qualquer burla à exigência de concurso público. Diante disso, os diversos cargos de profissionais da educação listados no art. 61 da LDB, não podem ser transformados em cargos de professores, nem mesmo por lei local sob pena de descumprir o art. 37, II da CF.

83. Há outros motivos que impedem que a Lei nº 15.326, de 2026, gere efeitos na concessão de aposentadoria pelos RPPS. É que, antes de assegurar ou ampliar benefício previdenciário, cada ente deve adotar as providências necessárias para seu custeio, de forma a manter o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS (*caput* do art. 40 da CF) e evitar impactos não previstos em prejuízo do regime e das finanças públicas em geral. Neste sentido, o § 5º do art. 195 da CF, veda a criação, majoração ou extensão de benefício ou serviço da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total. Esse preceito não pode ser ignorado nem mesmo pelo Poder Judiciário conforme decisão do STF no RE 597389.

84. A regra do § 5º do art. 195 da CF está reproduzida no *caput* do art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. O art. 24 trata das despesas com a seguridade social e seu 2º deixa claro que a regra se aplica a benefícios de previdência, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas. A LRF dispõe também sobre condições para edição de atos que aumentem despesas obrigatórias de caráter continuado, (assim considerada a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios).

85. Por isso, até mesmo na edição de regulamento local com o objetivo de implementar a previsão da Lei nº 15.326, de 2026, deverão ser obedecidas essas condições da LRF sobre ampliação de despesas de pessoal.

86. Outras previsões constitucionais devem ser apontadas para comprovar a necessidade de estimativa de impacto e dotação orçamentária para criação de despesas públicas, especialmente as de pessoal:

- a) o art. 113 do ADCT, incluído pela EC nº 95, de 2016, que prevê que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro; e
- b) o art. 169, § 1º, I, da Constituição que dispõe que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de despesas de pessoal ativo ou inativo só poderá ser feita se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

87. É necessário observar também o disposto no art. 69 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, no sentido de que “na hipótese de alteração legal relacionada à estrutura funcional e

remuneratória dos segurados do RPPS, à ampliação e reformulação dos quadros existentes e às demais políticas de pessoal do ente federativo que possam provocar a majoração potencial dos benefícios do regime próprio, a unidade gestora, a partir de estudo técnico elaborado por atuário legalmente habilitado, acompanhado das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, deverá demonstrar a estimativa do seu impacto para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS”.

88. A Lei nº 15.326, de 2026, também não fundamenta, por si só, a modificação da denominação legal de cargos da Administração do ente federativo para as futuras admissões de pessoal. Essa Lei não exige que a legislação local promova a unificação de cargos com atribuições e competências distintas. Independentemente dos efeitos administrativos/funcionais que vierem a ser estabelecidos em razão dessa equiparação, as atribuições e competências dos futuros titulares de cada cargo da carreira devem continuar a ser diferenciadas e discriminadas conforme as atividades que a serem desempenhadas, inclusive pelos futuros servidores, respeitadas as demais normas da LDB.

89. Além do respeito ao concurso público e à definição de competências de cada servidor, a necessidade de diferenciação de atribuições impede que todos os profissionais da educação que foram “considerados” professores pela LDB, passem realmente a “ser” titulares do cargo de professor, sob pena de afronta ao princípio da isonomia que fundamenta a exigência de realização de concurso público. No RE 642.895, admitido no sistema de repercussão geral (Tema 667), o STF decidiu que é vedado à Administração usurpar a obrigatoriedade do concurso público a pretexto de reestruturar carreiras, aglutinando cargos diversos, com atribuições e responsabilidades diferentes dos cargos originais.

90. Embora o art. 4º da Lei nº 15.326, de 2026, estabeleça que a implementação de suas previsões será regulamentada por ato do Poder Executivo, o ente federativo deverá cumprir as previsões constitucionais em vigor que reservam certas matérias ao crivo da Lei. Por exemplo, o art. 61, § 1º, II, da CF, reserva à lei, de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, a disciplina das matérias que disponham sobre o regime jurídico de seus servidores em todos os seus aspectos. A Lei nacional não estabelece regras auto aplicáveis ao regime jurídico dos servidores de cada ente, dispensando a aplicação art. 61, § 1º, II, da CF. Além disso, nas questões que exigem edição de lei, remanesce ao regulamento do Poder Executivo apenas a disciplina das questões que a lei local permitir ou exigir.

91. É necessário lembrar ainda que o art. 247, XIV da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, estabelece que, para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), o ente federativo deverá comprovar o atendimento ao disposto no art. 164 da Portaria nas normas editadas pelos entes para a adequação, à EC nº 103, de 2019, das regras de concessão, cálculo e reajustamento das aposentadorias e pensão por morte. A manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime também é um dos critérios para emissão do CRP. Confira-se:

Portaria MTP nº 1.467, de 2022:

Art. 247. Para a emissão do CRP, o ente federativo deverá comprovar à SPREV o cumprimento dos seguintes critérios e exigências, relativos ao RPPS de seus servidores:

[...]

III - organização baseada em normas gerais de atuária previstas nesta Portaria, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, com a realização de avaliações atuariais anuais para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios;

[...]

XIV - atendimento ao disposto no art. 164 nas normas editadas para a adequação, à Emenda Constitucional nº 103, de 2019, das regras de concessão, cálculo e reajustamento das aposentadorias e pensão por morte.

92. Por isso, o descumprimento do art. 164, II “b” e § 1º dessa Portaria, transcrito no tópico II.1 desta resposta, que limita a contagem de tempo especial aos OCUPANTES DO CARGO DE PROFESSOR de acordo com a lei geral e a jurisprudência do STF, bem como o descumprimento das regras relativas ao equilíbrio financeiro e atuarial, representarão impedimentos à emissão do CRP do ente federativo.

93. Informa-se, por fim, que este Departamento disponibiliza mensalmente consultas destaques do Gescon/RPPS no Informativo Mensal disponibilizado no endereço eletrônico < <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/gescon/informativo-mensal-consultas-destaque-gescon> >. Esse informativo divulga as respostas às consultas mais relevantes e de interesse comum aos RPPS, elaboradas por este DRPPS, contendo a ementa e a inteiro teor da resposta à consulta selecionada. Para facilitar a pesquisa pelos entes federativos, foi disponibilizada também, no mesmo endereço eletrônico, a Consolidação das Consultas Destaque, que é atualizada mensalmente.

94. É o que se tem a manifestar sobre a matéria, com fundamento nas competências deste Ministério, conferidas pelo art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998.

Brasília-DF, 24 de fevereiro de 2026.

Divisão de Orientação e Informações Técnicas
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal
Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Ministério da Previdência Social